

Walk, Heike; Schröder, Carolin

Warum Partizipation?

Einige Überlegungen am Beispiel der Umweltdebatte

Chapter in book | Published version

This version is available at <https://doi.org/10.14279/depositonce-7320>



Walk, Heike; Schröder, Carolin (2011): Warum Partizipation? - Einige Überlegungen am Beispiel der Umweltdebatte. In: Forum Wissenschaft & Umwelt (Ed.): Demokratie & Umweltkrise. Brauchen wir mehr Mitbestimmung? (Wissenschaft & Umwelt / Interdisziplinär ; 14) (pp. 212-218). München: oekom.

Terms of Use

Copyright applies. A non-exclusive, non-transferable and limited right to use is granted. This document is intended solely for personal, non-commercial use.

WISSEN IM ZENTRUM
UNIVERSITÄTSBIBLIOTHEK

Technische
Universität
Berlin

Warum Partizipation?

Einige Überlegungen am Beispiel der Umweltdebatte

Heike Walk | Carolin Schröder

Theorie und Praxis der Partizipation stehen in sehr unterschiedlichen Traditionen und Diskussionszusammenhängen. Die Frage, was unter Partizipation zu verstehen ist, wird je nach historischer Phase, gesellschaftlichem Bereich, Politikfeld und Zielstellung unterschiedlich beantwortet; dabei spielen zeitgenössische gesellschaftspolitische Entwicklungen eine große Rolle. Es ist daher nicht verwunderlich, dass sich Inhalte und Formen von Partizipation auch im Kontext der Umweltdebatte über die Jahrzehnte verändert haben – und weiterhin verändern werden, sollen sie den Herausforderungen der Zukunft gerecht werden.

Schlüsselwörter: Entwicklungsgeschichte Partizipation, Funktionen von Partizipation, Umweltdebatte

Ein wesentlicher, wenn auch nicht der erste Impuls für die Forderung nach mehr Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland kam von den umwelt-, frauen- und friedenspolitischen sozialen Bewegungen der 1970er- und 1980er-Jahre. In dieser Zeit machten zahlreiche Protestbewegungen und Initiativen mit neuen Formen der Meinungsäußerung auf gesellschaftliche Probleme aufmerksam und verliehen ihrer Unzufriedenheit mit bestehenden politischen Entscheidungsstrukturen Ausdruck (Roth/Rucht 2008). Zunächst ging es vor allem darum, eine stärkere Berücksichtigung zivilgesellschaftlicher Belange zu erkämpfen; später immer mehr auch darum, Gruppen aus der Zivilgesellschaft in politische Entscheidungsstrukturen einzubinden. Diese Forderungen haben sich mittlerweile in einem Maße etabliert, dass die Teilnahme zivilgesellschaftlicher Akteure heute ein selbstverständlicher Akt politischer Prozesse in fast allen Politikfeldern ist (Klein u.a. 2010).

Was heißt Partizipation? Partizipation kann Protest und ziviler Ungehorsam bedeuten oder aber verstärkte Selbst- und Mitbestimmung in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen: am Arbeitsplatz, bei politischen Entscheidungen oder im Privatleben und beim Aufbau eigenverantwortlich gestalteter Bereiche (wie selbstverwaltete Betriebe, Kinderläden, Einkaufs- oder Hausgemeinschaften). Es nimmt daher nicht wunder, dass diesem Begriff je nach gesellschaftlichem Kontext, Politikfeld und Zielstellung auch höchst

unterschiedliche Bedeutung zukommt (Schröder 2010, Jonuschat u.a. 2007). In Praxis wie in Theorie finden sich unterschiedliche methodische und konzeptionelle Ansätze, die nicht zuletzt darauf hinweisen, dass hier auch unterschiedliche Motivlagen und Interessen im Spiel sind (vgl. Schröder 2010). Darüber hinaus unterscheiden sich die Partizipationsformen dadurch, dass sie direkt oder indirekt verfasst (wie Bürger-/Volksbegehren und -entscheid) oder nicht verfasst (wie Bürgerinitiativen, Runde Tische, Mediationsverfahren) sind und dadurch, dass sie auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems angesiedelt sind.

Auch wenn die Forderung nach stärkerer oder breiterer Partizipation im Wesentlichen aus der Zivilgesellschaft stammt, so blieb die Idee der Partizipation nicht allein auf diese beschränkt: Im Kontext von Politikverdrossenheit und Verwaltungsmodernisierung befürworteten recht unterschiedliche Akteure die Teilhabe an politischen Entscheidungen als Mittel zur Erhöhung der Effizienz und Effektivität von Entwicklungs- und Entscheidungsprozessen. In den vergangenen zwei Jahrzehnten wurde die bis dahin vorherrschende Partizipationsform der reinen Information und Betroffenenbeteiligung zunehmend ergänzt, und zwar durch verschiedene Formen gemeinsamen Arbeitens unterschiedlicher Akteure (wie Runde Tische mit Vertretern und Vertreterinnen aus Verbänden, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Politik); durch Methoden zur Einbeziehung breiterer Bevölkerungsschichten (so genannte Großgruppenmethoden oder Bürgerentscheide); durch kreative Partizipationsformen (wie Zukunftswerkstätten, Planungswerkstätten, Szenario Workshops); durch Methoden aus der Organisationsentwicklung (wie „Open Space“) sowie durch virtuelle Formen (wie E-Petitionen und Online-Beteiligung).

Diese Entwicklung beruht nicht nur auf den Lernprozessen der beteiligten Akteure, sondern auch auf veränderten gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen: Allgemeine Probleme und Lösungsmöglichkeiten haben sich genauso verändert wie individuelle Lebenssituationen (Kersting 2008, Walk 2008). Die „Governance“-Debatte verweist auf diesen Wandlungsprozess: Der Staat soll nicht mehr als steuerndes Zentrum wirken, sondern als „Interdependenzmanager“ zwischen unterschiedlichen Interessen vermitteln. Wenn von Governance die Rede ist, geht es nicht zuletzt um neue Kooperationsformen, die über eine indirekte Beteiligung an Regierungsangelegenheiten mittels Wahlen hinausgehen und erweitertes politisches Engagement im öffentlichen Leben beinhalten (Kleinfeld/Plamper et al. 2006, Benz 2004, Peters/Pierre 2003).

Motive und Zwecke. Forderungen nach mehr Partizipation werden häufig mit dem Ziel einer Verbesserung der Demokratie begründet. Dieses von zivilgesellschaftlicher Seite vorgetragene Argument wird von Enttäuschungen über die Verhandlungsdemokratie gespeist. Politische Entscheidungsträger wiederum begründen partizipative Maßnahmen



FOR A
40-FRE
UROPE

31

WHY PARTICIPATION?

SOME REFLECTIONS BASED ON THE ENVIRONMENTAL DEBATE

The use of the term "participation" has quite different traditions in different societal spheres and contexts. Accordingly, "participation" has different meanings depending on the historical phase, the societal context, and the policy sector in which it was or is being used; contemporary socio-political developments also play a key role. The present contribution focuses on the question if and to what extent the objectives and forms of participation have changed over the decades in the context of the environmental debate. This is an important step forward if future challenges are to be met.

Keywords: History of development of participation, functions of participation, environmental debate

DEMOKRATISCHE FUNKTION

Eine funktionierende
Demokratie braucht
Bürgerinnen und Bürger
mit demokratischen
Kompetenzen

mit dem Hinweis, dass sie als eine notwendige Voraussetzung für eine kohäsive Gesellschaft anzusehen sind, soziale Exklusion vermindern oder sogar verhindern können. Zudem sei verstärkte Partizipation nicht zuletzt eine Antwort auf die in den 1990er-Jahren häufig angeführte Politikverdrossenheit, da auf diese Weise das Verständnis von Demokratie verbessert, ein größeres Ausmaß von Legitimation für Entscheidungen erreicht und damit das politische System stabilisiert und leistungsfähig gehalten werden könne (vgl. Gabriel 1999, Abromeit 2002). Zugleich gibt es aber auch eine vehemente Gegnerschaft, die (breitere) Beteiligung als eine Verkomplizierung, Verlängerung und Verteuerung des ohnehin schwierigen Prozesses der Entscheidungsfindung ablehnt.

Fasst man alle Pro- und Contra-Argumente zusammen, wird sichtbar, dass Partizipation (grob gegliedert) drei ganz unterschiedliche Funktionen erfüllen kann oder soll: Um *die demokratische Funktion* geht es, wenn verbesserte und verstärkte Mitsprache an politischen Entscheidungen gefordert wird oder wenn die Akzeptanz und Legitimität von Prozessen und Entscheidungen durch (verstärkte oder repräsentative) Einbeziehung unterschiedlicher Interessen erhöht werden soll. Demokratietheoretische Analysen weisen darauf hin, dass die Stabilität und Qualität einer Demokratie nicht nur von formalen Institutionen abhängen: Eine funktionierende Demokratie brauche Bürgerinnen und Bürger mit demokratischen Kompetenzen (Geißel 2006, Abromeit 2002, Habermas 1996).

Die *ökonomische Funktion* betrifft die Effizienz von Entscheidungsprozessen. Da Partizipation zu einer verbesserten Kommunikation zwischen den Beteiligten beiträgt, können verschiedene Interessen und Bedürfnisse stärker berücksichtigt werden. Das führt zu bedürfnisgerechteren Planungen und damit zu nachhaltigeren Entscheidungen und weniger kostenintensiven Umsetzungen (Grote/Gbikpi 2002).

Bei der *emanzipatorischen Funktion* von Partizipation steht die politische Handlungskompetenz und das Selbstbewusstsein der Bürgerinnen und Bürger im Vordergrund. Mehr Partizipation soll der Benachteiligung einzelner, bisher ausgegrenzter Bevölkerungsgruppen und Positionen entgegenwirken, Akteure zu eigenverantwortlichem Handeln motivieren, Lernprozesse in Gang setzen und dabei helfen, langfristig tragfähige Strukturen zu entwickeln (Pateman 1970, S. 35; Freire 1995). In diesem Zusammenhang ist häufig auch von „Empowerment“ die Rede (Stark 1996): Gemeinsame Entscheidungen und Aktionen können den Beteiligten von Gruppenprozessen dazu verhelfen, ihre Handlungsfähigkeit und ihre Stärken in der Gruppe potenziert zu erleben. Solche Prozesse können zu Veränderungen erstarrter Strukturen führen und Anstöße für politische Reformen liefern.

Welche dieser Funktionen in welchem Ausmaß bei den unterschiedlichen Beteiligungsmaßnahmen zum Tragen kommen, dazu liegen bisher kaum Untersuchungen aus der Praxis vor. Dabei dürfte ihre Berücksichtigung wichtige Antworten auf die Frage bereithalten, warum und zu welchem Zweck Partizipation angestrebt wird – und anzustreben ist. Höher ist der Erkenntnisstand, was die Bereitschaft für bürgerschaftliches Engagement anbelangt. Breit angelegte empirische Analysen über politische Orientierungen und Verhaltensweisen der Bevölkerung werden regelmäßig vorgenommen. Für den Umweltbereich ist etwa die alle zwei Jahre durchgeführte Umweltbewusstseinsstudie des Umweltbundesamtes (zuletzt 2008) relevant, während die Einstellungen der Deutschen zu bürgerschaftlichem Engagement im Allgemeinen im Freiwilligensurvey des Familienministeriums (zuletzt 2009) zusammengefasst werden. Die Ergebnisse dieser Studien deuten darauf hin, dass dem Umweltschutz und Umweltthemen von den Bürgerinnen und Bürgern zunehmend Bedeutung beigemessen wird. Den Bereichen Umwelt, Natur und Tierschutz werden rund 600.000 Freiwillige zugerechnet, was etwa 2,5 bis 3 Prozent aller ehrenamtlich Engagierten in Deutschland entspricht (Gensicke 2006, Mitlacher/Schulte 2005).¹

Partizipative Trends. Politisches Verhalten wird nicht nur durch politische Orientierungen, sondern auch von situativen – und damit ständig wechselnden – Faktoren bestimmt: Das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an Politik und die Bereitschaft zur politischen Beteiligung stieg in den 1960er-Jahren in Deutschland deutlich an (Gabriel 1997); Bürgerinitiativen und neue soziale Bewegungen konnten sich bereits ab Anfang der 1970er-Jahre in Konkurrenz zu politischen Parteien etablieren (Roth/Rucht 2009), da sich viele durch Erstere besser in ihren Anliegen vertreten fühlten. Spürbar wurden diese Entwicklungen durch den Rückgang der Parteimitgliedschaften seit den 1980er-Jahren (Thaidigsmann 2000, Niedermayer 2005). Als Begründung für das ansteigende Interesse an politischer Beteiligung in den 1970er- und 1980er-Jahren werden in der fachlichen Debatte wachsender Wohlstand und ein steigendes Bildungsniveau aufgeführt. Bis weit in die 1990er-Jahre noch ließ sich Umfrageergebnissen zufolge eine Korrelation zwischen dem Interesse an politischer Beteiligung und individuellem Bildungsniveau feststellen: Unter den höher Gebildeten interessierten sich mehr als doppelt so viele Befragte stark oder sehr stark für Politik im Vergleich zu denjenigen mit geringer Bildung (Hoffmann-Lange 2000).

Ab Mitte der 1990er-Jahre sind allerdings Veränderungen im individuellen Engagement zu registrieren: Während sich Menschen früher einer Organisation, einer Partei oder einem Verein eher langfristig verpflichteten, um politisch aktiv zu sein, engagieren sie sich heute eher spontan und projektorientiert (Gabriel 1997) in thematisch begrenzten und zeitlich befristeten Formen. Zurückgeführt wird dies zum einen auf eine Pluralisierung der Lebensstile und auf gestiegene kognitive Kompetenzen der Bürgerinnen und Bürger; zum anderen

NEUE ZIELE VON PARTIZIPATION?

Unterschiedliche Beteiligungsformen wurden zu unterschiedlichen Zeiten entwickelt – etwa eher informative Beteiligungsformen in den 1960er-Jahren, informelle und kreative Methoden in den 1970ern, formale in den 1980ern und kooperative und integrierende Formen in den 1990er-Jahren. Allerdings wurden ältere Formen nie vollständig von neueren abgelöst, vielmehr kann heute ein Nebeneinander unterschiedlicher Beteiligungsformen beobachtet werden. Zunehmend werden diese auch als gegenseitige Ergänzung angesehen und in komplexeren Partizipationsansätzen teilweise miteinander kombiniert.

Welche Beteiligungsformen in der Praxis angewendet werden, hängt nicht zuletzt von Präferenzen, Durchsetzungsvermögen, Innovationsfreudigkeit und individuellem Engagement ab – vor allem von Seiten der Durchführenden, zu einem geringeren Anteil auch der Teilnehmenden. Es gibt aber eben auch partizipative Trends: Waren es in den 1970er-Jahren Zukunftswerkstätten und Planungszellen, in den 1990ern Runde Tische, Mediation und Agenda-Prozesse,

so sind aktuell eher Open Spaces, Online-Partizipation und finanzielle Beteiligungsmöglichkeiten (z.B. in Bürgersolaranlagen und Energiegenossenschaften) im Fokus der Aufmerksamkeit.

Nichtsdestotrotz ist die Partizipationslandschaft mittlerweile sehr vielfältig geworden und hat sogar zur Ausbildung eines eigenen Berufsstands (Moderatoren und Prozessbegleiter) geführt. In den kommunalen und nationalen Verwaltungen und in der Politik ist eine wachsende Bereitschaft zu offenen, weniger formalisierten Formen zu spüren, in der Zivilgesellschaft ein Hinwenden zu kooperativem, selbstbewusstem Arbeiten, und auch Wirtschaftsakteure sind immer öfter zu einer Beteiligung bereit. Insgesamt lässt sich über die Jahrzehnte auch eine zunehmend stärkere Orientierung der politischen und zivilgesellschaftlichen Akteure auf den Aspekt der Umsetzung feststellen: Forderungen nach finanzieller und struktureller Transparenz, nach politischer Machbarkeit und nutzerangepassten, auch auf die lokale Ebene zugeschnittenen Lösungen nehmen zu. Partizipation ist also quer durch alle Akteursgruppen bereits ein

fester Bestandteil (umwelt-)politischen Handelns (vgl. Schröder 2010).

Hinter diesen Entwicklungen stehen wiederum gesellschaftliche Trends. So wird etwa den relativ neuen finanziellen Beteiligungsmöglichkeiten (Bürgersolaranlagen und Energiegenossenschaften) eine wichtige ökonomische Funktion zugeschrieben, denn in Zeiten kommunaler finanzieller Nöte sollen sie zu bedürfnisgerechten Planungen und weniger kostenintensiven Umsetzungen beitragen. Doch erfüllen diese Formen – je nach Einbindung und Mitspracherecht der Mitglieder – auch emanzipatorische und demokratische Funktionen. Bei Bürgerplattformen oder „Community Organizing“ wiederum geht es in erster Linie um die emanzipatorischen Wirkungen von Beteiligung. Sie sind anderen Partizipationsmodellen durchaus ebenbürtig, da sie die wichtige gesellschaftliche Aufgabe erfüllen, ausgegrenzte Bevölkerungsgruppen oder Positionen zu integrieren. Indem sie zivilgesellschaftliche Akteure zu eigenverantwortlichem Handeln motivieren und Lernprozesse in Gang setzen, tragen sie zur Entwicklung langfristig tragfähiger Strukturen bei.

HW/CS

252



dürften aber auch veränderte individuelle Motivationsstrukturen eine Rolle spielen: Die meisten Engagierten der Gegenwart bringen in stärkerem Maße individuelle Eigeninteressen mit ein und trachten etwa danach, beschäftigungsrelevante Qualifikationen zu erwerben, Kontakte aufzubauen oder Selbstfindungsprozesse zu verwirklichen (zur Ausweitung zweckrationaler Handlungsmotive siehe Beher, Liebig et al. 2000).² Bemerkenswert ist aber auch die im Freiwilligensurvey 2004 zum Ausdruck kommende Tatsache, dass sich zunehmend auch Migranten oder materiell schlechter gestellte Gruppen engagieren (Gensicke 2006).

Partizipation im Umweltbereich. Was aber bedeuten diese Trends für die Umweltagenda? Könnte diese durch die zunehmenden und vielfältigeren Partizipationsmöglichkeiten vorangebracht werden? Wollte man hierauf eine pauschale Antwort geben, so wäre diese durch ein „Ja, aber“ einzuleiten. Denn die Geschichte der Beteiligung im Umweltbereich verläuft nicht immer gradlinig und beinhaltet durchaus auch Phasen des Abschwungs.

Zunächst und etwa bis Mitte der 1980er-Jahre teilten viele Mitglieder der Umweltbewegung eine kapitalismus- und konsumkritische Haltung und sahen in den fatalen Umweltfolgen des Wirtschaftens – am markantesten in der nuklearen Gefahr – eine selbstzerstörerische Tendenz des „kapitalistischen Systems“. Man wollte in erster Linie das politische System herausfordern und verändern; dazu dienten nicht nur Protestaktionen, sondern auch der Versuch, Gegengesellschaften aufzubauen und in kleinen Gruppen den Ausstieg zu praktizieren (Walk 2010). Die Politik reagierte zunächst relativ hilflos auf Proteste und griff oftmals zu Mitteln der Gewalt und Verunglimpfung der Protestierenden; dann aber schwenkte sie auf die Strategie um, Bürgeraktionen durch finanzielle und organisatorische Unterstützung in eine verwaltbare Planungskoooperation zu überführen (Bungarten 1978). Mit dem Einzug der Grünen in den Bundestag³ erlangte das Umweltthema hohe Priorität im politischen Alltag und im öffentlichen Bewusstsein. Forderungen nach einem ökologischen Umbau der Industriegesellschaft schienen sich durchzusetzen, die Zahl der gesetzlichen Regelungen stieg stark an, bis schließlich 1986 das Bundesumweltministerium eingerichtet wurde. Die umweltpolitischen Initiativen und Organisationen kämpften in dieser Zeit allerdings mit zahlreichen Identitätsproblemen, denn durchaus nicht alle Gruppen befürworteten den „Gang durch die Institutionen“.

Vor allem in den 1990er-Jahren trug das immer dichter werdende Netz lokal, national und global agierender Umweltgruppen dazu bei, dass die Institutionalisierung der Umweltagenda erheblich vorangetrieben wurde. Auch auf EU- und transnationaler Ebene kann in diesem Zeitraum ein enormes Anwachsen an umweltpolitischen Regulierungen festgestellt werden (Roose 2003). Zugleich aber gewann die Debatte um den „Standort Deutschland“ an Bedeutung. Vor dem Hintergrund wachsender Arbeitslosigkeit, mangelnder Investitionen und der Abwanderung von Unternehmen verschaffte sie dem Argument, die Berücksichtigung von Umweltaspekten sei ein Hemmnis für wirtschaftliches Wachstum, Plausibilität. Auch Partizipationsmöglichkeiten wurden nun unter dem Gesichtspunkt wirtschaftlicher Effizienzkriterien bewertet: Partizipation, so hieß es, zögere Verwaltungsverfahren hinaus und behindere damit die wirtschaftliche Entwicklung. Die sogenannten „Beschleunigungsgesetze“ sollten hier Abhilfe schaffen, indem sie die vorhandenen Beteiligungsmöglichkeiten wieder einschränkten. So überließ es etwa das „Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz“ dem eigenen Ermessen der involvierten Behörden, eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen und damit öffentliche Beteiligung zu ermöglichen – oder eben nicht. Im „Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz“ verzichtete man bei Raumordnungsverfahren zu Verkehrswegen in den neuen Bundesländern zwar nicht auf die Umweltverträglichkeitsprüfung, aber auf die öffentliche Partizipation an derselben. Das „Maßnahmengesetz“ zum Baugesetzbuch sah vor, dass eine vorgezogene Bürgerbeteiligung dann nicht durchgeführt wird, wenn „dringender

WACHSTUMSHEMMNIS

Partizipationsmöglichkeiten wurden nun unter dem Gesichtspunkt wirtschaftlicher Effizienzkriterien bewertet

Wohnbedarf“ besteht. Und schließlich wurde im „Planvereinfachungsgesetz“ festgelegt, dass bei Verkehrswegen die Plangenehmigung auch ohne jegliche Beteiligung erteilt werden könne, wenn keine Einwände zu erwarten seien; Klagen gegen Projekte hatten nun keine aufschiebende Wirkung mehr. Für viele Umweltorganisationen und -gruppen bedeuteten die Beschleunigungsgesetze einen dramatischen Rückschritt, denn die Mitsprache an staatlichen Entscheidungen wurde auf ein Minimum an Informationsrechten reduziert (Brand 2008).

Wohl auch als Folge dieser Entwicklung setzten viele Initiativen und Projekte auf Strategien, die die Zusammenarbeit mit (umweltfreundlichen) Unternehmen einschlossen (und auch der unternehmerische Sektor stieß vielfältige Projekte und Programme an). Heute engagieren sich viele umweltpolitische Gruppen und Initiativen zum Beispiel für neue Technologien im Bereich erneuerbarer Energien und Energieeffizienz. Was die Verhandlungsmodi anbelangt, so treten an die Stelle konfrontativer Risikokonflikte zunehmend dialogische Verfahren der sozialen Verständigung über unterschiedliche Wahrnehmungen und Bewertungen von Risiken. Diese Form der Beteiligung fügt sich gut in jene Öffnungsprozesse ein, die im Rahmen der Governance-Debatte von staatlicher Seite unterstützt und vorangetrieben werden und die die Chancen für abgestimmte Lösungen erhöhen. Bei all dem steht allerdings die ökonomische Funktion der Beteiligung im Vordergrund – es ist zu hoffen, dass die nächste Entwicklungswelle auch deren demokratischen und emanzipatorischen Funktionen mehr Gewicht verleiht.

Ausblick. Derzeit sind zwei gegenläufige Entwicklungen in Sachen Partizipation zu beobachten: Zum einen wird in der politikwissenschaftlichen Literatur eine „partizipatorische Revolution“ ausgemacht, die durch den steigenden Wunsch nach Partizipation gekennzeichnet ist (Kersting 2008, Willems 2002). Dieser zeigt sich in einer steigenden Beteiligung an themenspezifischen oder projektorientierten Aktivitäten jenseits von Parteien und Großorganisationen sowie an einer Zunahme von Partizipationsmöglichkeiten auf kommunaler, nationaler und EU-Ebene. Förder- und Entwicklungsprogramme haben dazu geführt, dass sich die Idee der zivilgesellschaftlichen Beteiligung an Umweltfragen verstetigen konnte. In vielen Politikbereichen finden sich unterschiedlichste Partizipationsmöglichkeiten, die mal mehr, mal weniger gut an die aktuellen Herausforderungen, Strukturen und Akteursgruppen angepasst sind. In vielen Kommunen werden entsprechende Ansätze seit Jahren erprobt und fortlaufend verbessert. Für die Zukunft wäre es sicher interessant zu untersuchen, ob und wie sich solche lokalen Partizipationskulturen etablieren können. Eine Herausforderung für die Zukunft ist auch die Beantwortung der Frage, ob und auf welche Weise Partizipationsstandards entwickelt und eingeführt werden können und sollen.⁴ Sind doch in verschiedenen Kommunen, Regionen und Ländern durchaus unterschiedliche Herausforderungen zu beantworten.

Parallel zu all dem jedoch wird intensiv über die Krise der Bürgerbeteiligung und die Politikverdrossenheit diskutiert. Die zurückgehende Wahlbeteiligung und der Rückzug ins Private sind Symptome, die schon seit Jahren beschrieben werden, aber erst seit relativ kurzer Zeit auch von der Politik als ernst zu nehmende Gefahr für die demokratische Entwicklung von Gesellschaften anerkannt werden (Friedrich-Ebert-Studie 2008, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ 2002).

Soll die Idee der Partizipation hier Abhilfe schaffen, ist allerdings darauf hinzuweisen, dass es von großer Bedeutung ist, ihre weitere Realisierung verantwortungsvoll und mit Sorgfalt zu betreiben – und zwar vonseiten aller beteiligten Akteure. In der Entwicklungszusammenarbeit etwa, aber auch in der Kommunalentwicklung hat die zunehmende Zahl an echten, vor allem aber an „unechten“, bloß inszenierten, aber nicht ernst genommenen Beteiligungsmöglichkeiten dazu geführt, dass mittlerweile auch von einer „Inflation“ der Partizipation die Rede ist, gelegentlich sogar von einer „Tyrannei“ derselben (Cooke/Kothari 2001, Selle 2006).

INFLATION

Die zunehmende Zahl an echten, vor allem aber an „unechten“ Beteiligungsmöglichkeiten hat dazu geführt, dass mittlerweile auch von einer „Inflation“ der Partizipation die Rede ist

AUTORINNEN

HEIKE WALK, Jg. 1966, Studium der Politikwissenschaften in Berlin und Edinburgh; habilitierte Politikwissenschaftlerin am Zentrum Technik und Gesellschaft (ZTG) der Technischen Universität Berlin: Schwerpunkte Zivil- und Bürgergesellschaft, soziale Bewegungen, Governance- und Demokratieforschung, nachhaltige Entwicklung und (inter-)nationale Umwelt- und Klimapolitik. E-Mail: walk@ztg.tu-berlin.de

CAROLIN SCHRÖDER, Jg. 1970, Studium der Landschaftsplanung in Berlin und Dublin; promovierte Stadtplanerin und Ko-Bereichsleiterin „Partizipationsforschung“ am Zentrum Technik und Gesellschaft der TU Berlin; Schwerpunkte Akteure in der Stadt- und Regionalentwicklung, inter- und transdisziplinäre Forschung zu Kooperation und Partizipation, Koordinatorin verschiedener Forschungsverbünde und -netzwerke. E-Mail: c.schroeder@ztg.tu-berlin.de

Partizipation kann nur dann langfristig erfolgreich sein, wenn sie *wirklich* gewollt wird. Dies schließt die zu Beteiligten, aber auch die politischen Interessenvertreter und -vertreterinnen auf den unterschiedlichen Entscheidungsebenen ein. Es braucht also jeweils eine Grundübereinkunft über die Sinnhaftigkeit von Partizipation – wie verbindlich diese auf kommunaler, regionaler, nationaler und globaler Ebene gestaltet werden kann, darüber mögen die Meinungen auseinander gehen. Insbesondere auf der kommunalen Ebene gibt es allerdings Hinweise darauf, dass schriftlich festgehaltene Absprachen, Protokolle oder Verträge die Transparenz des Partizipationsprozesses erhöhen und bei allen Beteiligten größere Verbindlichkeit erzeugen. Verbindlichkeit und gegenseitige Anerkennung können auch dadurch erhöht werden, dass den Bürgerinnen und Bürgern explizite Rechte zugewiesen werden. Gerade in den vergangenen Jahren wurden von vielen Gemeinden und Ländern große Anstrengungen unternommen, die formalen Rechte durch Bürger- und Volksbegehren oder -entscheide zu erweitern. Dies ist ein wichtiger Schritt, denn die individuelle Mühe der Partizipation braucht die verlässliche Zusage, tatsächlich etwas bewirken zu können.

ANMERKUNGEN

- 1 In der Regel wird in der Fachliteratur aus den Ergebnissen zu individueller Bereitschaft zu bürgerschaftlichem Engagement direkt auf Partizipationsmotivationen oder -verhalten geschlossen. Es stellt sich aber durchaus die Frage, ob ein solches Vorgehen stets sinnvoll ist, zumal „bürgerschaftliches Engagement“ und „Partizipation“ in solchen Studien häufig ohne weitere Erklärung und Abgrenzung verwendet werden und damit durchaus weite Interpretationsspannen zulassen. So ist es den Befragten selbst überlassen, ob sie ihr politisches Handeln als bürgerschaftliches Engagement verstehen oder ob sie – wie in den Politikwissenschaften – Engagement und Partizipation gleichsetzen und entsprechend anführen. Dabei könnte man auch argumentieren, dass bürgerschaftliches Engagement viel enger an die Fähigkeit zur Selbstorganisation und Selbsthilfe gebunden ist als zum Beispiel eine Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen, die wiederum die Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit unterschiedlichsten Akteuren voraussetzt (vgl. Schröder 2010).
- 2 Ob sich die Motivationen zu Engagement und Partizipation wirklich verändert haben oder ob die Möglichkeit eines Eigeninteresses in der Zivilbevölkerung – über das Gemeinwohl hinaus – früher nicht bedacht und folglich nicht erfragt wurde, muss an dieser Stelle ungeklärt bleiben.
- 3 Die Grünen zogen 1983 zum ersten Mal in den Bundestag ein, nachdem es vorher schon Erfolge bei diversen Landtagswahlen und der Europawahl gegeben hatte.
- 4 Beispiele für nationale und kommunale Partizipationsstandards gibt es bisher noch recht wenige; für die nationale Ebene sind Beispiele in Österreich (<http://www.partizipation.at>) und England (<http://www.savethechildren.org.uk/assets/images/standards-pack.pdf>) zu finden.

LITERATUR

- Abromeit, H. (2002): Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie. Opladen (Leske + Budrich)
- Beher, K. / Liebig, R. et al. (2000): Strukturwandel des Ehrenamts. Gemeinwohlorientierung im Modernisierungsprozess. München (Juventa)
- Benz, A. (Hg.) (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften)
- Brand, K.-W. (2008): Umweltbewegung. In: R. Roth / D. Rucht: Die Sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch. Frankfurt a.M. (Campus)
- Friedrich-Ebert-Studie (2008): Persönliche Lebensumstände, Einstellungen zu Reformen, Potenziale der Demokratieentfremdung und Wahlverhalten *polis I sinus*. München (Gesellschaft für Sozial- und Marktforschung mbH)
- Gabriel, O.W. (1999): Demokratie in der Vereinigungskrise? Struktur, Entwicklung und Bestimmungsfaktoren der Einstellungen zur Demokratie im vereinigten Deutschland. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 9, S. 827–861
- Geißel, B. (2006): Kritische Bürgerinnen und Bürger – Gefahr für Demokratie? In: Aus Politik

- und Zeitgeschichte 12/2006 (Bürgerschaftliches Engagement), S. 3–9
- Grote, J. / Gbikpi, B. (Hg.) (2002): Participatory Governance. Political and Societal Implications. Opladen (Leske+Budrich)
- Habermas, J. (1996): Drei normative Modelle der Demokratie. Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie. Frankfurt a.M. (Suhrkamp)
- Hoffmann-Lange, U. (2000): Einstellungen zur Rolle der Bürger im politischen Prozeß. In: B. Westle (Hg.): Demokratie und Partizipation. Opladen (Leske+Budrich), S. 46–64
- Jonuschat, H. / Baranek, E. / Behrendt, M. / Dietz, K. / Schlußmeier, B. / Walk, H. / Zehm, A. (2007): Partizipation und Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung. Ergebnisse Sozial-ökologischer Forschung, Band 7. München (oekom)
- Kersting, N. (2008): Politische Beteiligung – Einführung in Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Wiesbaden (VS)
- Kleinfeld, R. / Plamper, H. et al. (Hg.) (2006): Regional Governance: Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Göttingen (Unipress)
- Leighley, J. E. (1995): Attitudes, Opportunities and Incentives: A Field Essay on Political Participation. In: Political Research Quarterly 48, pp. 181–209
- Niedermayer, O. (2005): Bürger und Politik. Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften)
- Peters, G. / Pierre, J. (2003): Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? In: M. Flinders (Hg.): Multi-level Governance. Oxford (University Press), pp. 75–91
- Olk, T./Klein, A./Hartnuß, B. (2010): Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe. Wiesbaden (VS)
- Roose, J. (2003): Die Europäisierung der Umweltbewegung. Umweltorganisationen auf dem langen Weg nach Brüssel. Wiesbaden (Westdeutscher Verlag)
- Roth, R. / Rucht, D. (Hg.) 2008: Die Sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch. Frankfurt a.M. (Campus)
- Schröder, C. (2010): Akteure der Stadtteilentwicklung. München (oekom/Steiner)
- Selle, K. (2006): Ende der Bürgerbeteiligung? Geschichten über den Wandel eines alten Bildes. In: K. Selle / L. Zalas (Hg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Planung neu denken, Band 1. Dortmund, S. 497–514
- Thaidigsmann, I. S. (2000): Parteien und Verbände als Vertreter von Bürgerinteressen. Wirklich ein Volk? In: H. Rattlinger (Hg.): Die politischen Orientierungen von Ost- und Westdeutschen im Vergleich. Opladen (Leske + Budrich), S. 241–273
- van Deth, Jan W. (1997): Formen konventioneller politischer Partizipation. Ein neues Leben alter Dinosaurier? In: O.W. Gabriel (Hg.): Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland. Opladen (Leske + Budrich), S. 115–135
- Walk, H. (2008): Partizipative Governance. Beteiligungsrechte und Beteiligungsformen im Mehrebenensystem der Klimapolitik. Wiesbaden (VS)
- Walk, H. (2010): Umweltengagement: Im Spannungsfeld zwischen nachhaltiger Entwicklung und ökologischer Modernisierung. In: T. Olk / A. Klein / B. Hartnuß (Hg.): Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe. Wiesbaden (VS), S. 592–609